GOVERNANCE DEGLI STATI DI CRISI INTERNAZIONALI

Lezione 3

Le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale: il ruolo delle Nazioni Unite, delle organizzazioni regionali e delle coalizioni tra Stati

Corso di Laurea Magistrale in *Governance* dell'emergenza
Dipartimento di Scienze Giuridiche - Università degli Studi di Verona
Anno accademico 2015/2016

Sicurezza collettiva e mantenimento della pace

Art. 1, UN Charter (1945): "The Purposes of the United Nations are:

1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace."

Sicurezza collettiva e mantenimento della pace

Trattato NATO (1949)

- Preambolo: “The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments. […] They are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security.”

- Art. 5: “The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.”

Sicurezza collettiva e mantenimento della pace

Trattato Unione Europea (2008)

- Art. 21 (2): “L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: [...] c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite”

- Art. 42 (1): “La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Essa assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.”

Sicurezza collettiva e mantenimento della pace

Trattato Unione Europea (2008)

Art. 42 (7): "If a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States.

Commitments and cooperation in this area shall be consistent with commitments under the North Atlantic Treaty Organisation, which, for those States which are members of it, remains the foundation of their collective defence and the forum for its implementation."

Il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite

- Ruolo principale del Consiglio di Sicurezza
- Ruolo secondario dell'Assemblea Generale
- Ruolo operativo e di mediazione del Segretario Generale
- Cooperazione con le organizzazioni regionali

Competenza del Consiglio di Sicurezza

Art. 24(1) della Carta:"In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council *primary responsibility for the maintenance of international peace and security*, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf"

Composizione del Consiglio di Sicurezza

- Secondo l'art. 23 (emendato nel 1963), il Consiglio è composto di cinque membri permanenti (P-5) e dieci membri non permanenti

- Sempre secondo l'art. 23, i dieci membri non permanenti sono eletti dall'Assemblea Generale sulla base del contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e in considerazione di un'equa distribuzione geografica

- Nel 1963 l'Assemblea Generale propose come unico criterio quello della ripartizione geografica, poi adottato nella prassi

Procedura di voto in seno al Consiglio di Sicurezza

- Art. 27 prevede che le decisioni siano assunte con una maggioranza di almeno nove membri a favore, comprendente i voti dei P-5: stabilisce in questo modo il c.d. potere di veto

- Sin dall'inizio si è affermata una prassi dell'organo volta a no interpretare l'astensione come veto

- Prassi consuetudinaria derogatoria rispetto al trattato (CIG opinione *Namibia*)

- Distinzione tra astensione e non-partecipazione ai fini dell'approvazione di una risoluzione

I poteri del Consiglio di Sicurezza

- I poteri specifici esercitabili dal CdS sono stabiliti ai Cap. VI, VII e VIII della Carta
- Il Cap. VI concerne la risoluzione pacifica delle controversie e delle situazioni suscettibili di mettere a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale
- Il Cap. VII regola l'"azione" del CdS volta a mantenere e a ristabilire la pace e la sicurezza internazionale
- Il Cap. VIII regola la cooperazione tra CdS e organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale

I poteri del Consiglio di Sicurezza

- Il CdS può essere attivato da un qualsiasi Stato membro, che sia parte ad una controversia, o qualora sia sorta una situazione, le cui continuazioni possano mettere a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale (artt. 33 e 35)
- Tali controversie o situazioni possono essere riferite al CdS dall'Assemblea Generale (art. 11, par. 3) e dal Segretario Generale (art. 99)
- Il CdS può attivarsi *proprio motu* rispetto a situazioni o controversie che possano mettere a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale
- In tutti questi casi, il Presidente del CdS ha l'obbligo di convocare una riunione

Poteri ai sensi del Cap. VI

- I poteri conciliativi sono esercitati con riguardo a controversie o situazioni "whose continuation is likely to endanger the maintainance of international peace and security" (arts. 33, 34)

- L'art. 33, par. 1, prevede un obbligo per gli Stati membri"to seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies…"

- Ai sensi dell'art. 33, par. 2, il CdS può richiamare le parti ad utilizzare i suddetti mezzi di risoluzione delle controversie

- Ai sensi dell' art. 36, par. 1, il CdS può raccomandare il ricorso ad un specifico mezzo di risoluzione delle controversie, talora stabilendo esso stesso uno strumento di risoluzione (es. commissione di inchiesta)

Poteri ai sensi del Cap. VI

- Quando gli Stati membri non sono in grado di risolvere la propria controversia secondo i mezzi previsti all’art. 33, hanno obbligo di riferire la questione al CdS (art. 37, para. 1)

- Il CdS può indicare dei c.d. “terms of settlement” (art. 37, para. 2):riguardano il merito, non il metodo

- Le risoluzioni adottate ai sensi del Cap. VI non sono giuridicamente vincolanti, si limitano a raccomandazioni

- Obbligo di astensione delle parti al controversia, se membri, ex art. 27(3) della Carta: n.b. obbligo osservato solo nei primi anni di vita dell’ONU (desuetudine?)

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Il presupposto: "The Security shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression…" (art. 39)

- Accertamento discrezionale da parte del CdS (specialmente con riguardo alla nozione di "threat to the peace")

- Determinazione estensiva della nozione di "minaccia alla pace" nel periodo Post Guerra Fredda – nozione di "human security"

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Oltre ai (pochi) conflitti inter-statali, il CdS ha considerato minacce alla pace situazioni come:

1. Conflitti interni e violazioni gravi e su larga scala dei diritti umani (es. ris. 1199 riguardo al conflitto in Kosovo)
2. La deposizione di governi democraticamente eletti (es. ris. 841 riguardante il colpo di Stato ad Haiti)
3. Atti terroristici (es. ris. 1373 successiva al 11 settembre 2001)
4. Minacce alla salute con effetto destabilizzante su interi Paesi (es. ris. 2177 relativa alla pandemia di Ebola)

Poteri ai sensi del Cap. VII

Art. 41: "The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations."

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Sono misure giuridicamente vincolanti non implicanti l'uso della forza armata
- Lista non tassativa ed esaustiva prevista all'art. 41
- Destinatari materiali delle misure non coincidono con i destinatari giuridici (obbligo di attuazione per tutti gli Stati membri)
- Nella prassi Post-Guerra Fredda abbiamo assistito ad interpretazione estensiva dei poteri ex art. 41, che hanno comportato l'adozione di misure atipiche, come:

1. Misure finanziarie e restrittive della libertà personale contro persone fisiche (es. ris. 1390 riguardante le misure contro Al-Qaeda)
2. Creazione di tribunali penali internazionali (ris. 827 e ris. 955 rispettivamente su creazione di TPIY e TPIR)

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Art. 42: “Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.”

- Artt. 43-47 prevedevano la creazione di una forza permanente ONU a disposizione del CdS: le disposizioni rimangono lettera morta

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Lo strumento alternativo adottato nella prassi è stato quella della delega di poteri attraverso un'autorizzazione
- Il CdS mantiene il controllo politico-decisionale, ma delega agli Stati la gestione operativa degli interventi militari
- In soli due casi il CdS ha autorizzato delle vere e proprie operazioni di *enforcement* con riguardo ad aggressioni armate (ris. 83 e 84 riguardanti la Corea, ris. 678 riguardante l'invasione irachena del Kuwait)

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Il *peace-keeping* di prima generazione non rientra nelle misure di *enforcement* ai sensi dell'art. 42
- Si parla di strumento di gestione delle crisi ai sensi del Cap." VI e mezzo"
- Personale e mezzi di volta in volta messi a disposizione degli Stati
- Delega organizzativa e operativa data dal CdS al Segretario Generale
- Caratterizzati da seguenti principi: consenso dello Stato territoriale, neutralità e uso della forza solo in legittima difesa (v. ris. 425 relativa a UNIFIL)

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Il *peace-enforcement* rientra invece propriamente nelle misure ex art. 42
- Comporta autorizzazioni all'uso della forza con specifici obiettivi, quali:

1) imposizione di blocchi navali e *no-fly zones* (es. ris. 787 e 1973)

2) protezione delle popolazioni civili (es. ris. 1973 relativa al conflitto libico)

3) neutralizzazione dei c.d. *spoilers* nel contesto di conflitti civili (es. ris. 2098 che stabilisce l'*Intervention Brigade* in Congo)

4) mantenimento della sicurezza in una fase post-conflitto (es. ris. 1031 in Bosnia e ris. 1244 in Kosovo)

Poteri ai sensi del Cap. VIII

- Art. 52 prevede il coordinamento tra CdS e organizzazioni regionali nella risoluzione pacifica delle controversie

- Art. 53 prevede la possibilità di azioni di *enforcement* (o *peace-enforcement*) da parte di organizzazioni regionali autorizzate dal CdS (es. ris. 841 and ris. 1973)

- Le c.d. operazioni "fuori area" (NATO, UE)

Poteri ai sensi del Cap. VIII

- Vantaggi legati al coinvolgimento di organizzazioni regionali:
- maggiore conoscenza del contesto locale
- maggiore accettazione da parte della popolazione locale
- maggiore dotazione di mezzi per quanto concerne le operazioni di *peace-enforcement*

- Svantaggi:
- problemi di coordinamento politico ed operativo tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali (v. Kosovo e Bosnia)

Gli attori coinvolti

- Nel *peace-keeping* sono forze delle Nazioni Unite, Stati mettono a disposizione personale e risorse, ma possibili *caveats*

- Nel *peace-enforcement* possono essere forze delle Nazioni Unite (UNIFIL II Libano), di organizzazioni regionali (KFOR NATO in Kosovo) o di coalizioni di Stati (intervento in Libia)

- Le due azioni di *enforcement* sono state condotte da Nazioni Unite (Corea - 1951) e coalizione di Stati (Iraq - 1991)

Il *peace-building*

- Nozione più ampia di intervento internazionale sul campo di consolidamento della pace

- Intervento non solo militare, ma anche politico, umanitario, economico e di promozione della *rule of law* in società a rischio di conflitto o appena uscite da un conflitto

- La *Peace-Building Commission* è stata creata nel 2005 in seno alle Nazioni Unite: funzione di coordinamento degli sforzi di costruzione e consolidamento della pace

- Attori del *peace-building* sono agenzie e organizzazioni internazionali, ONG, agenzie governative